Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1461 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2015

Hierbij bied ik u aan de geannoteerde agenda van de informele Raad Buitenlandse Zaken («Gymnich») van 6 en 7 maart 2015.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-21501-02-1461
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

GEANNOTEERDE AGENDA INFORMELE RBZ («GYMNICH») VAN 6 EN 7 MAART 2015

Strategic review

De Europese Raad van december 2013 heeft de EU Hoge Vertegenwoordiger (HV) uitgenodigd om in nauwe samenwerking met de Europese Commissie, in de loop van 2015 de effecten van veranderingen in de mondiale context te beoordelen. De Raad verzocht haar te rapporteren over uitdagingen en kansen die deze betekenen voor de Europese Unie. HV Mogherini is onlangs een proces gestart om een EU buitenlandstrategie te formuleren in vervolg op de Europese Veiligheidsstrategie (2003/2008). Zij zal de komende tijd gaan werken aan een appreciatie, waarin een analyse wordt gemaakt van de huidige internationale ontwikkelingen en de implicaties voor de EU worden weergegeven. Dit proces zal ook een evaluatie van de EU-instrumenten behelzen. Deze appreciatie zal zij presenteren tijdens de Europese Raad van juni a.s., waar waarschijnlijk een opdracht uit volgt voor een strategische herijking («strategic review») van het EU buitenlandbeleid. De reikwijdte (thematisch, geografisch) van een dergelijke herijking moet nog worden bepaald. Het kabinet heeft als oogmerk dat de strategie, op basis van een gemeenschappelijke analyse, leidt tot betere afstemming van de ambities, prioriteiten, institutionele capaciteiten, instrumenten en financiële middelen van de EU op het terrein van het externe, buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid. Daarbij zet het kabinet in op een strategie die veiligheid – in brede zin – als organiserend principe heeft. Specifiek daarin is van belang dat de koppeling tussen interne en externe veiligheid wordt gewaarborgd, er aandacht is voor de uitdagingen en dreigingen van vandaag, waaronder cyber- en hybride oorlogsvoering, «rapid response» en civiele en militaire capaciteitsopbouw. Daarnaast zijn in de context van veiligheid preventie van conflicten en crises, bescherming van de burgerbevolking in die conflicten en een solide implementatie van VNVR-resolutie 1325 (vrouwen, vrede en veiligheid) van groot belang. Geografisch zet het kabinet in op een focus op de nabuurschapsregio van de EU, de ring van instabiliteit rond Europa geredeneerd vanuit een mondiale blik. Institutioneel acht het kabinet het van belang dat in het kader van de geïntegreerde benadering de samenwerking tussen de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden wordt versterkt, dat de institutionele barrières tussen de verschillende EU-instrumenten worden verlaagd en dat de GVDB-crisismanagementstructuren worden verbeterd. Qua tijdslijn wordt verwacht dat de herijking rond het voorjaar van 2016 wordt afgerond en tot een product leidt. In de huidige geopolitieke en veiligheidscontext acht het kabinet het onwenselijk dat de EU een lange tijd uittrekt voor een nieuwe strategie en zal dus nadruk leggen op de snelle totstandkoming hiervan. Het kabinet zet daarom in op een gedegen en inclusief, maar niet tijdrovend consultatieproces met voldoende betrokkenheid van de lidstaten en verschillende andere *stakeholders*, waaronder nationale parlementen, het Europees parlement en denktanks.

Oekraïne/Rusland

Tijdens de informele Raad Buitenlandse Zaken zullen de Ministers spreken over de situatie in Oekraïne, mede gezien de ontwikkelingen volgend op de overeenkomst die in Minsk op 12 februari jl. is gesloten. In Minsk kwamen de regeringsleiders en staatshoofden bijeen van Oekraïne, Rusland, Duitsland en Frankrijk (Normandië-format) en de trilaterale Contactgroep bestaande uit Oekraïne, Rusland en de separatisten onder leiding van de OVSE. Tijdens de bijeenkomst hebben partijen een politiek akkoord bereikt dat voortbouwt op de eerdere Minsk-akkoorden van resp.

5 en 19 september 2014 en hebben zij de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne onderstreept. Het akkoord bevat concrete afspraken over o.m. een staakt-het-vuren, terugtrekking van zware wapens gemonitord door de OVSE, gevangenenruil, constitutionele hervormingen en de controle van de Russisch-Oekraïense grens.

Nederland beschouwt het bereiken van het akkoord in Minsk op zichzelf als een positieve stap. De laatste ontwikkelingen hebben echter aangetoond dat de Minsk afspraken broos zijn en niet volledig worden nageleefd. Hoewel grootschalige offensieven zijn gestopt, het staakt-het-vuren in grote delen van het land wordt gehandhaafd en inmiddels een gevangenenruil heeft plaatsgevonden, geven ontwikkelingen ter plekke reden tot zorg. Het offensief van de separatisten in het strategisch gelegen Debaltsjevo en de daaropvolgende val van de stad op 18 februari jl., alsook de aanhoudende vijandelijkheden rond Marioepol vormen een ernstige schending van het staakt-het-vuren en daarmee een duidelijke inbreuk op de Minsk afspraken. Ook de aanhoudende provocaties door Rusland in de vorm van «humanitaire» konvooien die zonder toestemming van de Oekraïense autoriteiten Oekraïne betreden, dragen bij aan spanningen en voeden het klimaat van onzekerheid en wantrouwen. Nederland en de Europese Unie hebben deze ontwikkelingen veroordeeld en hebben gewezen op de verplichting van Rusland om zijn aanzienlijke invloed op de separatisten aan te wenden om de Minsk afspraken na te komen. Ook in VN-verband is grote zorg uitgesproken over de gebrekkige naleving van de afspraken en is op 17 februari jl., een VN Veiligheidsresolutie aangenomen, die de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne nogmaals bekrachtigt en alle partijen oproept het Minsk-akkoord uit te voeren.

Nederland acht het van het grootste belang dat alle partijen – m.n. Rusland en de separatisten – nu alles in het werk stellen om de gemaakte afspraken snel en volledig na te komen. Hierbij zullen zij worden beoordeeld op daden, niet op woorden. De belangrijkste stappen voor nu zijn: handhaving van het staakt-het-vuren en graduele terugtrekking van zware wapens gemonitord door de OVSE. Hierbij is het cruciaal dat de OVSE volledige en veilige toegang krijgt. Nederland draagt bij aan de OVSE waarnemingsmissie en beziet nieuwe bijdragen om de missie te versterken. Ook zullen tijdens de informele Raad Buitenlandse Zaken met Europese collega's mogelijkheden verkend worden wat nog meer gedaan kan worden om de tenuitvoerlegging van de Minsk afspraken te ondersteunen, mede ter voorbereiding van de Europese Raad van 19 en 20 maart 2015. Nederland hecht aan een eensgezind EU-optreden. Om verdere escalatie van het conflict te voorkomen en daadwerkelijke implementatie van de Minsk afspraken te bewerkstelligen, acht het kabinet het van groot belang dat de partijen met elkaar in gesprek blijven. Alleen zo kan er een politieke oplossing van het conflict komen. Het kabinet verwelkomt daarom de bijeenkomst van de Ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland, Frankrijk, Oekraïne en Rusland in Parijs op 24 februari jl., waar partijen nogmaals opriepen tot naleving van de in Minsk gemaakte afspraken, inclusief volledige naleving van het staakt-het-vuren en terugtrekking van zware wapens. Tevens werd afgesproken dat de OVSE-missie verlengd en versterkt dient te worden en dat de OVSE toegang moet krijgen tot alle gebieden om de Minsk-afspraken te kunnen monitoren. Het kabinet vindt dat de druk op Rusland en de separatisten gehandhaafd moet blijven. Alleen als sprake is van daadwerkelijke de-escalatie van het conflict en er volledige implementatie van alle Minsk afspraken heeft plaatsgevonden, inclusief het herstel van de controle door Oekraïne over de eigen grenzen, is een afbouwen van het huidige sanctieregime voor Nederland een optie. Nederland sluit eventuele

additionele maatregelen niet uit, mocht de situatie ter plekke daartoe aanleiding geven.

ENB review

Het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) werd ontwikkeld in 2004 met als doel de relaties tussen de EU en haar naaste buurlanden ten oosten en ten zuiden te versterken via politieke associatie en economische integratie met de EU. Zo zou moeten worden bijgedragen aan een stabiele, veilige en welvarende regio waarin goed nabuurschap voorop staat. De landen waarop het nabuurschapsbeleid zich richt zijn, in het oosten: Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland, en, in het zuiden: Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, de Palestijnse gebieden, Syrië en Tunesië. Het nabuurschapsbeleid biedt partnerlanden een geprivilegieerde relatie met de EU, gebaseerd op een gezamenlijk commitment aan gedeelde waarden. De basis is wederkerigheid: tegenover Europese inspanningen en financiële steun, staan verplichtingen voor partners op het gebied van onder andere de rechtsstaat, goed bestuur, democratie, mensenrechten, markteconomische principes en duurzame ontwikkeling.

Drie jaar na de eerste herziening van het nabuurschapsbeleid, met een sterkere focus op democratisering en inclusieve economische ontwikkeling, concludeerde de EU in 2014 dat het nabuurschapsbeleid aanpassing behoeft. Dit mede in het licht van de ontwikkelingen in de oostelijke en zuidelijke regio's die blootlegden dat het beleid onvoldoende in staat was adequaat op deze ontwikkelingen in te spelen. Tijdens Gymnich zullen de HV en Commissie hun eerste denken over de herziening van het nabuurschapsbeleid presenteren en zullen ook lidstaten hun visies delen, als aftrap van een consultatieproces waarin naast lidstaten, ook partnerlanden en het maatschappelijk middenveld worden gehoord. Het is de bedoeling dat dit uiteindelijk in het najaar zal uitmonden in een herzien beleidskader, zoals ook is opgenomen in het Commissiewerkprogramma voor 2015.

Het kabinet steunt een herziening van het nabuurschapsbeleid en wil hieraan actief bijdragen om de effectiviteit van het EU optreden in verschillende buurlanden (zowel oost als zuid) te optimaliseren. De strategische situatie in de schil rondom Europa is in de afgelopen jaren fundamenteel veranderd. In het zuiden vergen de gecombineerde problemen van extremisme, de noodzaak tot economische hervormingen en de brede veiligheidsproblematiek een actualisering en modernisering van het nabuurschapsbeleid. Ook in het oosten vereist de nieuwe geostrategische setting actualisering en modernisering van het nabuurschapsbeleid. De Nederlandse inzet is daarbij dat het nabuurschapsbeleid meer wordt toegespitst op de specifieke situatie in de betreffende landen en in die landen integraal deel uitmaakt van het extern beleid dat de Unie ten aanzien van die landen voert. Dat wil zeggen dat ook het sluiten van handelsakkoorden, het gebruik van GBVB-instrumenten (zoals GVDB-missies), als ook activiteiten die in het kader van het nabuurschapsinstrument worden ontplooid, in samenhang moeten worden bezien. De Commissie en EDEO dienen in dit kader nauw samen te werken. Het beleid moet ook flexibeler kunnen inspelen op ontwikkelingen: het beleid en de instrumenten moeten daarop beter kunnen worden toegesneden, zodat ze de behoeften van partnerlanden beter reflecteren. Hierbij merkt het kabinet op dat het nabuurschapsbeleid geen voorportaal vormt voor EU-lidmaatschap.

Eveneens zou de EU-aanpak meer ruimte moeten bieden voor differentiatie in benadering per regio en per land, op basis van gedeelde waarden

en belangen. De behoeften en verwachtingen van partnerlanden lopen te ver uiteen voor een uniform model, net als de beïnvloedingsmogelijkheden van de Unie. Daar waar meer overeenstemming is over de centrale waarden (democratie, de rechtsstaat en mensenrechten) en waar grotere belangen spelen voor de EU, dient de inzet groter te zijn dan in landen waar dat minder het geval is. Daarbij is aandacht voor de absorptiecapaciteit van de partnerlanden geboden evenals voor derde landen en hun rol in de regio, zoals de Golfstaten en Rusland. Nederland wil daarnaast dat de EU blijft werken via maatschappelijke organisaties en andere actoren steunt die het transformatieproces in hun land kunnen beïnvloeden en het perspectief van de bevolking daar kunnen verbeteren, zoals de private sector en dan met name het MKB.